

Туреччина відігравала ведучу роль у багатьох областях, у деяких питаннях досі є певні технічні проблеми. Вони мають бути вирішені шляхом міждержавних переговорів. Способи вирішення цих проблем, які будуть віднайдені, сприятимуть усім країнам регіону не лише у банківській галузі, але й в інших питаннях.

Література

1. DEİK, 2005, Yeni Bir Ekonomik Güç Olarak Avrasya (Пада зовнішньоекономічних відносин, 2005, «Євразія як нова економічна потуга»).
2. Hazine Müsteşarlığı, Doğrudan Yatırım İstatistikleri, www.hazine.gov.tr (Державне Казначейство, «Статистичні відомості щодо прямих інвестицій»).
3. TBB, 2005, Eylül 2005 İtibari ile Türk Bankacılık Sektörü, www.tbb.org.tr (Асоціація банків Туреччини, 2005, «Банківський сектор Туреччини станом на вересень 2005»).

Доц. Д-р Азіз КОНУКМАН
Університет Газі

ТРУДНОЩІ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ ІНОЗЕМНІ ПРАЦІВНИКИ ПРИ ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ В ТУРЕЧЧИНІ, ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У нашій країні наряду з особами, що на законних підставах постійно чи тимчасово перебувають у країні (легальні іноземні робітники), є іноземці, які нелегально постійно чи тимчасово перебувають у країні (нелегальні іноземні робітники).

Особи, що входять до першої групи, складають пласт висококваліфікованих працівників; з цієї причини немає значних труднощів та проблем у їхньому працевлаштуванні. А ті проблеми, що існують, в найбільшій мірі випливають з законодавства, тому що законодавство, яке регулює працевлаштування іноземців, безсумнівно, в деякій мірі обмежує їхні соціальні права та свободи, що випливають з їхньої праці. Крім того, затримки при видачі дозволів на працевлаштування, яких з кожним роком видається все менше, складають окрему проблему.

Основною проблемою є особи, що відносяться до другої групи, адже такі особи, з одного боку, заробляють на життя завдяки

нелегальному працевлаштуванню, а з другого боку — роблять свій внесок у справу, щоб такий вид працевлаштування був постійним.

Наша праця за винятком вступу складається з трьох частин. У першій частині розглядаються труднощі та проблеми на ринку праці, з якими стикаються іноземці, що законно працевлаштовуються. В другому розділі досліджено причини незаконного працевлаштування в нашій країні та пояснено проблеми, які створює це працевлаштування. В останньому розділі буде надано місце пропозиціям по вирішенню проблем, що були виявлені у першому та другому розділах.

I. ТРУДНОЩІ ТА ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ НА РИНКУ ПРАЦІ ЗАКОННІ ІНОЗЕМНІ ПРАЦІВНИКИ

1. Проблеми, що впливають з законодавства про працевлаштування іноземців

На даний момент положення, безпосередньо або опосередковано пов'язані з працевлаштуванням іноземців на території Турецької Республіки, містяться в 71 законі і 10 положеннях, які має силу закону.

В десяти з них містяться повноваження щодо надання роботи іноземцям, в 13 — надання роботи за контрактом, в 24 — працевлаштування в організаціях та установах, а в багатьох статтях має місце умова набуття турецького громадянства. Крім цього, з'ясовується, що надаються дозволи на працевлаштування, незважаючи на те, що відсутні зрозумілі повноваження, що впливають з законодавства.

Той факт, що дозволи на працевлаштування видаються різноманітними державними органами, породив як наслідок відсутність стабільної думки щодо іноземців, що працюють у нашій країні, та брак контролю та нагляду за їх (дозволів) видачею. В результаті відсутності нагляду та контролю нелегальне працевлаштування досягло величезних масштабів.

В результаті цих подій стала необхідною підготовка нового закону, який має на меті розв'язати ці проблеми.

Завдання Закону Про дозволи на працевлаштування для іноземців від 27.02.2003 року за № 4817 можна розташувати в такому порядку:

- максимально об'єднати в одному центрі розпорошене до цього законодавство;
- забезпечити контроль;
- за допомогою санкцій запобігати нелегальному працевлаштуванню іноземців;
- зменшити бюрократичні перепони;
- сформувати базу даних з цього питання;
- прописати процедури, які б відповідали міжнародним зобов'язанням;
- забезпечити можливість залучати до роботи іноземців у рамках потреб країни та роботодавців.

З вказаних вище завдань стає очевидним, що до 2003 р. мали місце значні труднощі та проблеми при працевлаштуванні іноземних робітників.

Проте, коли ми подивимось на загальну структуру закону, буде важко сказати, що ці цілі були повністю реалізовані. Наприклад, незважаючи на те, що передбачається передача повноважень видавати дозвіл на працевлаштування Міністерству праці та соціального забезпечення, в рамках своїх повноважень продовжують видавати дозволи на працевлаштування Кабінет Міністрів, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство національної оборони, Підсекретаріат зовнішньої торгівлі та Рада з вищої освіти за умови повідомлення Міністерства праці та соціального забезпечення. Крім того, міністерства, державні організації та установи за умови інформування Міністерства праці та соціального забезпечення, використовуючи свої повноваження, продовжують використовувати іноземний персонал, в якому вони відчувають потребу. Проте, для іноземців, які працюють у міністерствах та інших державних організаціях та установах, дозволи на працевлаштування видаються Міністерством праці та соціального забезпечення як виняток. Подібним чином закон не вносить нових змін щодо того, в якій галузі та на яких умовах можуть працювати іноземці. Ці моменти продовжують визначатись положеннями законів, що регулюють відповідну сферу діяльності.

Коли закон розглянути в цілому, то стане очевидним, що повністю не була досягнута мета об'єднати під одним дахом повноваження щодо надання дозволів на працевлаштування та забезпечення можливості використовувати у своїй роботі іноземців для держави та роботодавців у рамках їх потреб (тому що не внесено необхідних змін щодо того, в яких галузях та на яких умовах можуть працювати іноземці).

Як відомо, в нашому законодавстві передбачаються певні обмеження щодо в'їзду, пересування, проживання та працевлашту-

вання в країні. З огляду на громадську безпеку, суспільне здоров'я, суспільний устрій та суспільну користь, власне кажучи, не може вважатись неприйнятним введення деяких обмежень для іноземців у певних законах. Можна побачити такі обмеження в законодавстві кожної держави. Протиріччя полягає не стільки в наявності обмежень, скільки в тому, що, як часто зустрічається в законодавстві інших країн, ці обмеження у значній мірі спираються на критерії, які не мають конкретних та правових підстав. На жаль, схожі проблеми є і в нашій країні.

З цієї причини, в той час, коли у нас в країні визначаються згадані обмеження, потрібно шукати більш конкретні елементи та направляти їх на предметні критерії. Наприклад, у «Законі про паспорт» № 5682 від 15.07.1950 р. серед осіб, яким заборонений в'їзд до нашої країни, перераховуються *«особи, що підозрюються в намірі порушити безпеку Турецької Республіки та громадський порядок, або ті особи, що прибули до країни, щоб приєднатись до тих, хто бажає порушити порядок та безпеку або допомагати їм»*. Проте, «підозра» може призвести до суб'єктивної поведінки або свавілля та не відповідає загальним юридичним засадам. Відповідальність за такий важкий злочин, як порушення безпеки або загального порядку країни не може бути покладена ні на кого до доказу його вчинення у судовому порядку.

Схожим чином, вираз *«особи, що порушують спокій»*, що використовується у Законі № 5683 від 15.07.1950 р. «Про проживання в Туреччині іноземців та їх подорожі» при визначенні іноземців, яким не буде надаватись дозвіл на проживання в нашій країні, має характер, який визнає за адміністрацією, яка застосовує цей закон, широкі повноваження. Навіть якщо це поняття буде прийняте як підстава при ненаданні дозволу на проживання, то визначальними повинні бути звіти відповідних інстанцій, перш за все судових, та отримані юридичні докази. В разі, якщо обмеження проживання або ненадання дозволу на проживання не будуть підтримуватись згаданими рішеннями, то вони можуть дискутуватися та невідворотним буде зростання адміністративних намагань по скасуванню цих рішень.

Іншим протиріччям, яке часто зустрічається в таких обмеженнях, є наполегливе продовження заборони на роботу іноземців у деяких професійних групах, не зважаючи на те, що на сьогоднішній день у цих групах змінюються сучасні умови. До 2003 р. така проблема існувала в нашій країні, як і в інших країнах світу, і такі проблеми були предметами скарг. «Законом про дозволи на працевлаштування для іноземців», який набув чинності у 2003 році, цю

проблему було повністю усунено, тому що з причини скасування статтею 35 цього закону № 2007 від 11.06.1932 р. «Про професії та послуги в Туреччині, які призначаються громадянам Туреччини» стало можливим, щоб іноземці змогли працювати за такими професіями, як «музикант, фотограф, перукар, виробник одягу, кашкетів та взуття, перекладач та гід для іноземців, водій автотранспорту та заступник керівника, вахтер та сторож у будь-якій організації, торговій компанії, жилому будинку, діловому центрі, готелі та компанії, співак у барі», про які йдеться в законі № 2007.

Проте з цього не повинно випливати, що повністю усунуті заборони на працевлаштування іноземців. Окрім Закону № 2007 є й інші чинні закони, які вносять обмеження в трудове життя іноземців. До того ж у статті 13 Закону № 4817 внесена ясність з цього питання та міститься регулююче положення «Положення, що містяться в інших законах щодо робіт та професій, які не можуть виконуватися іноземцями, залишаються чинними».

Відповідно до положень різноманітних законів, які діють у нашій країні, професії лікаря, медичної сестри, зубного лікаря, ветеринарного лікаря, акушера, доглядальниці за хворими, фармацевта та провізора, державного службовця, судді, прокурора, нотаріуса, адвоката, засновника професійної спілки, водолаза, капітана та першого помічника на морському транспорті, повітряного пасажирського та вантажного перевізника в межах Туреччини містяться серед списку професій та видів діяльності, що заборонені для виконання іноземцями. Ні в якому разі не потрібно вбачати проблему в наявності таких обмежень. Коли у внутрішньому законодавстві не мають місця ці обмежувальні положення, то проблем, що наведені нижче, в країні з великою долею ймовірності неможливо буде уникнути:

- Може постраждати громадський устрій.
- Стане важче зберігати громадське здоров'я та безпеку.
- Соціально-економічний баланс може змінитися не на користь громадян країни.

З цієї причини необхідно уникати положень (реформ), які можуть спричинити такі наслідки у внутрішньому законодавстві¹.

¹ Навіть деякими колами подаються пропозиції, що зовсім не беруть до уваги цієї крихкої рівноваги. Наприклад, може бути зроблена пропозиція, щоб внести поправку, яка дає іноземцю можливість перебувати у свого роботодавця у період з дати звернення по дозвіл на працевлаштування до моменту його отримання. Схожим чином вносяться пропозиції щодо забезпечення можливості працювати для іноземних інженерів у період, коли розглядаються документи, показуючи як підставу необхідність проходження процедури реєстрації у Спільці палат турецьких архітекторів та інженерів. Для ознайомлення з роботою, де були зроблені ці пропозиції див. Ілмаз (2006:2).

Але, на жаль, цей хиткий баланс не завжди зберігається. Набуття чинності «Інструкцією про працевлаштування іноземного персоналу у підприємствах з іноземними інвестиціями» є типовим прикладом цього. Відповідно до положень Інструкції рішення про надання дозволу на працевлаштування ключовому персоналу, який задіяний у проекті безпосереднього іноземного інвестування, приймається у більш стислі строки. Тобто для ключового персоналу, який задіяний у проекті безпосереднього іноземного інвестування, застосовується більш гнучка та спрощена процедура. Таким чином складається враження, що іноземні інвестори заохочуються до привезення до країни свого персоналу. Як відомо, прямі іноземні інвестиції двома каналами вносять свою цінність (цінність) в економіку, куди вони прийшли: оплата праці та податки. В такому разі, стає очевидним, що цінність через оплату праці не залишається, тому що з великою вірогідністю оплата праці такого персоналу буде переведена за кордон. На жаль, спрощені положення про працевлаштування іноземних спеціалістів «Багатосторонньої угоди про інвестиції», яка за наполяганням деяких іноземних країн, перш за все Франції, була скасована, увійшли до нашого законодавства під тиском багатонаціональних компаній, що спокійно працюють у нашій країні і за підтримки великих фінансових груп нашої країни². Те, що на вимогу фінансових груп проводяться заохочувальні заходи в той час, коли необхідно застосувати обмеження для іноземного персоналу, який використовують іноземні інвестори, примушує задуматись. До того ж можливість внесення обмежень для іноземного персоналу, який використовують інвестори, міститься навіть у лібералізуючих угодах Світової організації торгівлі.

Інша процедура, що демонструє схожий ліберальний підхід, є «Інструкція про внесення змін до Інструкції зі застосування Закону про надання іноземцям дозволів на працевлаштування». Згаданою Інструкцією була відмінена необхідність отримувати дозвіл на працевлаштування для «іноземців, які працюватимуть відповідно до двосторонніх або багатосторонніх угод Туреччини, а також у рамках національних, міжнародних проектів, які впроваджуються міжнародними консорціумами, міжнародними організаціями». Тією ж Інструкцією була внесена можливість «по

² У роботі, яка була проведена робочою групою противників МАІ та глобалізації, відштовхуючись від цих та схожих поправок, стверджується, що МАІ ще застосовується в Туреччині. Для ознайомлення з роботою див. Робоча група проти МАІ та глобалізації (2004).

довження терміну дії дозволів на працевлаштування бажаючим продовжити термін дії дозволу на працевлаштування в рамках професійних послуг іноземцям, який (дозвіл) був виданий іншими державними установами до набуття чинності Закону, але не більше ніж строком на 1 рік для завершення процедури щодо академічної та професійної придатності». Як відомо, при розгляді клопотання про видачу дозволу на працевлаштування іноземцеві, що має кваліфікацію інженера, відповідно до статті 12 згаданого закону Міністерство праці та соціального забезпечення повинно здійснювати запит до Міністерства житла та благоустрою та до Турецької спілки палат архітекторів та інженерів. В разі, якщо клопотання про надання дозволу на працевлаштування буде схвалено Турецькою спілкою палат архітекторів та інженерів, то відповідно до положень Закону № 6235 «Про Спілку палат турецьких інженерів та архітекторів» та Закону № 3458 «Про Спілку палат турецьких інженерів та архітекторів» іноземному працівникові потрібно бути тимчасовим членом Професійної палати, яка найбільш відповідає його спеціальності. Відповідно до практики, що застосовується Спілкою палат турецьких інженерів та архітекторів, процедура щодо тимчасового членства може здійснитись за Довідкою про відповідність, яка видається Радою з вищої освіти відповідно до положень тих же Законів. Організації, які вповноважені проводити ці процедури відповідно до нової практики, залишилися поза межами цього процесу, мабуть вони сприймаються як «адміністративна перешкода» на шляху іноземних інвесторів та інвестицій. До того ж клопотання про видачу таких довідок не є чимось притаманним тільки нашій країні. Відповідно до принципів взаємності така практика може застосовуватись у будь-якій країні. Цей момент повинен бути взятий до уваги Державною радою, щоб стосовно цієї ліберальної практики згаданої Інструкції було прийняте рішення про припинення дії в результаті судового позову, який подала Спілка палат турецьких інженерів та архітекторів³.

Інша проблема, що впливає з діючого законодавства — це відсутність будь-якого положення у відповідному Законі щодо того, які критерії повинні використовуватись під час розгляду дозволів на працевлаштування, які будуть видаватись устано-

³ Спілка палат турецьких архітекторів та інженерів переконана, що дискусія щодо дозволів на працевлаштування іноземних інженерів, архітекторів та планувальників розвитку міст не має законної та наукової основи. Для ознайомлення з прес-конференцією від 26 лютого 2005 р., де була озвучена ця точка зору та була дана оцінка рішення Державної Ради призупинити дію закону див. ТММОВ (2005a).

вами та організаціями, які мають повноваження видавати такі дозволи окрім Міністерства праці та соціального забезпечення. Таким чином створена можливість, щоб дозволи на працевлаштування видавались за різною процедурою та різними засадами. Є очевидним, що це створить великий хаос на практиці.

Інша проблема, що спричинена законодавством — це зберігання умови наявності турецького громадянства для засновників професійних спілок. Цим положенням, яке суперечить свободі особистості та професійної спілки, перешкоджається реалізація права іноземних працівників бути засновником професійної спілки.

2. Проблеми, що спричиняються практикою

При розгляді, який проводиться Міністерством праці та соціального забезпечення щодо видачі та подовження терміну дії дозволів на працевлаштування, потрібно, щоб у зв'язку з цією роботою відповідно до терміну дії дозволу на проживання та працевлаштування іноземця та строком контракту або роботи брались до уваги стан справ на ринку праці, події в діловому житті, зміни галузевої, географічної та економічної кон'юнктури щодо працевлаштування. Проте було визначено, що проводиться оцінка не стільки економічна чи галузева, скільки оцінка, що обмежується тим, чи виконуються податкові та страхові зобов'язання підприємством.

Відповідно до Інструкції щодо застосування Закону про дозволи на працевлаштування іноземців потрібно, щоб у кожній провінції з періодичністю раз на чотири тижні Турецьким Діловим Товариством до Міністерства праці та соціального забезпечення у вигляді звіту надсилався список «професій та робіт, на яких не можуть бути зайняті іноземні громадяни». На стадії розгляду питання з надання дозволу на працевлаштування Міністерством праці та соціального забезпечення є досить важливим прийняття до уваги цих звітів, які будуть готуватися за умови взяття до уваги положень двосторонніх та багатосторонніх угод.

Проте було з'ясовано, що ці звіти, які мають готуватися Турецьким Діловим Товариством відповідно до Інструкції, регулярно не надсилаються до Міністерства праці та соціального забезпечення. Отже важко сказати, що при видачі дозволів на працевлаштування

проводиться координована та ефективна практика з визначення робіт та професій, у яких не можуть бути зайняті іноземні громадяни.

З другого боку, при видачі дозволів на працевлаштування іншими державними організаціями та установами, які не включені до Закону про дозволи на працевлаштування для іноземних громадян, потрібно інформувати Міністерство праці та соціального забезпечення. В рамках цих організацій, які мають повноваження надавати іноземним громадянам дозволи на працевлаштування, протягом 30 днів з дати видачі дозволу на працевлаштування, подовження його строку дії або дати анулювання такого дозволу, а міністерства та державні установи та організації — з дати, коли вони почали використовувати іноземний персонал, повинні надавати всю інформацію про іноземця до Міністерства праці та соціального забезпечення. Проте Міністерство праці та соціального забезпечення з дня набуття Законом чинності не опублікувало жодних статистичних даних: невідомо, чи передаються до згаданого Міністерства дані щодо дозволів на працевлаштування, які видали організації та установи, які все ще мають повноваження видавати дозволи на працевлаштування, та немає можливості провести кількісну оцінку з цього питання.

Незважаючи на те, що в законодавство внесені зміни, спрямовані на те, щоб запобігти незаконному працевлаштуванню, а державні органи дуже претензійні в цьому питанні, примушує задуматись той факт, що в цьому напрямі не зроблено жодного кроку. Нагромаджуються та зростають проблеми з вирішення цього питання. Власне кажучи, не можна очікувати успішного вирішення цього питання пропозиціями, які закликають до вирішення його шляхом карного переслідування. Проте саме так і сталося.

Як відомо, Законом № 4817 повноваження видавати дозволи на працевлаштування в таких організаціях, як Підсекретаріат у справах казначейства Кабінету Міністрів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство енергетики та природних ресурсів, Міністерство житла та благоустрою, були передані до Міністерства праці та соціального забезпечення. З цієї причини в результаті передачі надзвичайно зросло навантаження на Міністерство. З одного боку зростання навантаження, а з другого — зобов'язання проводити детальну перевірку відповідно до критеріїв, які приніс із собою новий закон (раніше при видачі дозволу на працевлаштування не застосовувалося жодних критеріїв), неминуче призвели до затримок та відповідно стали причиною скарг. Проте це не означає, що всі затримки стаються з вини Міністерства. Інколи ці затримки можуть спричинятись тим, що іноземний громадянин

або його роботодавець не подають відповідно до порядку процедури обов'язкові документи, що передбачає Закон⁴.

Поряд з дозволами на працевлаштування, які видаються вперше, Міністерством також розглядаються звернення щодо подовження терміну дії дозволів, які в короткі строки та без застосування будь-яких критеріїв були видані організаціями, про які згадувалось вище. Частина цих звернень приймається, а частина — ні. Але, на жаль, ми не маємо інформації про те, чи такі розгляди справ проводяться в реальності та чи є будь-які скарги на результати таких розглядів.

Іноземні інвестори оцінюють обов'язковість тимчасового членства у Спільці палат турецьких інженерів та архітекторів іноземних інженерів та отримання довідки про нострифікацію їх дипломів у Раді з вищої освіти як адміністративну перепону. Вони, отримавши підтримку місцевого капіталу, звернулись до Кабінету Міністрів з приводу подолання цієї перепони. Проте, схоже, вони забули юридичну перешкоду, про яку ми говорили вище (рішення Державної ради про припинення дії). Як ми говорили вище, вимоги таких документів є притаманними не тільки для нашої країни. З цієї причини не є правильною оцінка, що вимога представлення таких документів є адміністративною перешкодою⁵. Це не повинно означати, що «при подачі цих документів не виникає будь-яких проблем». Інколи можуть траплятися затримки. І саме тому Спількою палат турецьких інженерів та архітекторів була підготовлена інструкція з метою уникнення цих затримок. Формальності були прискорені завдяки схемі розгляду, що обмежує термін виконання необхідних формальностей, передбаченій статтею 9 цієї інструкції, яка була опублікована в числі 25714 «Офіційної газети» від 1 лютого 2005 р., та набула чинності. Незважаючи на ці позитивні події, примушує задуматись твердження Міністерства стосовно того, що Спілька палат затримує повідомлення своєї точки зору, та що з цієї причини затримки у розгляді клопотання про надання дозволу створюють серйозну перешкоду⁶.

⁴ Цікаво, що Міністерство, не помічаючи затримок, які воно само спричиняє, пов'язує їх з подіями, які відбуваються поза його ініціативою. Для оцінки затримок у Міністерстві див. Міністерство праці та соціального забезпечення (2006). Ця робота, яка виявила проблеми, що існують при отриманні дозволу на працевлаштування, була підготовлена Міністерством на наше прохання.

⁵ До того ж, Спількою палат турецьких архітекторів та інженерів демонструється на прикладах, що ці визначення не є вірними. Для більш детальної інформації див. ТММОВ (20056).

⁶ Для ознайомлення з критикою, яку висловило міністерство, див. Міністерство праці та соціального забезпечення (2006).

II. ПРИЧИНИ НЕЛЕГАЛЬНОГО ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ВОНА СТВОРИЇЄ ДЛЯ НАШОЇ ЕКОНОМІКИ

1. Причини нелегального працевлаштування іноземців

Поняття іноземного нелегального працівника може бути сформульовано таким чином: це особа, що за своїм громадянством ніяк не зв'язана з країною, де вона перебуває, та яка не має дозволу на проживання та працевлаштування, що були видані відповідно до законних вимог. Нелегальні іноземні працівники постали на порядку денному як природний результат процесу глобалізації та міжнародної міграції робочої сили.

Як відомо, однією з найвизначніших ознак глобалізації в наші дні є те, що капітали, товари та послуги набули надзвичайної мобільності в світовому масштабі. В цій обстановці надзвичайної лібералізації тільки фактор робочої сили залишається нерухомим та утримується в межах національних кордонів. Стало зрозуміло, що звільнення праці в цьому сенсі, надання їй можливості вийти за межі національних кордонів призведе до соціально-економічного напруження, якому не зможуть протистояти капіталістичні країни-метрополії. Тепер ці країни можуть самі у своїй структурі створювати трудові фонди. До того ж відкрити двері для надлишків робочої сили сотням мільйонів осіб із навколишніх країн означає перейти межу, до якої ці маси зможе «перетравити» країна. Це твердження справедливе навіть для союзів, які країни утворили поміж собою. Наприклад, в Європейському союзі був звільнений рух робочої сили. Проте це юридичне звільнення не є фізичним звільненням. Якщо ми це конкретизуємо, то еміграція робітника з Греції до Франції створить дуже великі соціально-культурні проблеми. Така міграція теоретично та юридично можлива але небезпечна. Схожа проблема має більш життєве значення для нових членів Європейського союзу. Той факт, що для цих нових членів був передбачений перехідний процес, показує, що проблема ще більше поглибилась.

Проте є цікавим те, що незважаючи на всі ці зусилля міжнародна трудова міграція стала неконтрольованою. В результаті проведених досліджень стало очевидним що наступні фактори сприяють міграції:

- війни та голод,
- поглиблення бідності в результаті програм структурних реформ, які були застосовані в країнах, що розвиваються,

- економічні кризи,
- розбіжності в прибутках та оплаті праці між бідними та багатими країнами,
- тиск населення на ресурси у бідних країнах,
- зниження вартості транспорту та комунікацій,
- збільшення взаємовпливу між суспільствами,
- внутрішні негаразди та відсутність захисту прав людини,
- створення мереж іммігрантів, які утворили особи, що іммігрували раніше,
- більш молоде населення країн, що розвиваються, на противагу старінню населення розвинених країн (демографічна недостача),
- збільшення потреби у кваліфікованій робочій силі в розвинених країнах,
- Занепад двостороннього керування міграцією.

Стає очевидним, що значна частина перерахованих факторів безпосередньо пов'язана з процесом глобалізації.

Іншою подією, що пов'язана з процесом глобалізації, є посилення на поширення в світовому масштабі намагань зниження вартості робочої сили. Криза, якої зазнав капіталізм у 1970-ті роки, та процес глобалізації, який почався після неї, посилив спроби зниження вартості робочої сили (намагання роботодавців відмінити соціальну державу, зростаюча сила наднаціонального капіталу, технологічний прорив, що відбувся в галузях виробництва, комунікацій та перевезень, можливість організувати виробництво у світовому масштабі). А найпростішим шляхом зниження вартості робочої сили є звільнення від податків, що справляються з заробітної плати робітників, соціальних страхових внесків найманих працівників та роботодавців, різноманітних додаткових фінансових зобов'язань та зобов'язань, які принесло законодавство з охорони праці (оплата праці в позаурочні години, виплати за вислугу років, щорічна оплачувана відпустка, профспілкова діяльність та інше). Точно так у результаті розповсюдження цих намагань у світі тіньова економіка досягла значних розмірів майже в усіх країнах світу, і переважно в країнах, що розвиваються. Давайте одразу зазначимо, що завдяки існуванню тіньових економік стало можливим використання трудових мігрантів, які знаходяться поза законом.

Тому можна стверджувати наступне: використання іноземців, що працюють нелегально, живиться тіньовою економікою (тіньовим наймом на роботу) та живить тіньову економіку.

Зараз ми торкнемось класифікації іноземців, що нелегально працевлаштовуються у нас у країні, і перейдемо до вивчення причин цього явища.

Маси нелегальних робітників, які важко піддаються обчисленню, утворюють доволі заплутану картину. Нелегальні іноземні робітники, які утворюють собою гетерогенну структуру, можуть класифікуватися на п'ять груп:

- а) ті, що прибули законно, але незаконно працевлаштувались;
- б) ті, що і прибули до Туреччини, і працевлаштувались незаконно;
- в) ті, що законно прибули в країну, звернулись щодо отримання громадянства і очікують результату та мають посвідку на проживання;
- г) ті, що прибули до країни з візою, щоб отримати притулок в іншій країні;

д) ті, що проживають та працюють, маючи статус біженця.

Туреччина, яка є однією з країн з високим рівнем безробіття, займаючись цією проблемою, з початку 90-х років почала стикатись з проблемою незаконного працевлаштування іноземних громадян та стала країною «метою трудової міграції».

Поява незаконно працевлаштованих громадян у Туреччині — це наслідок з одного боку процесів економічних, політичних та суспільних змін у сусідніх країнах, а з другого боку — складних факторів процесу глобалізації. Туреччина завдяки цьому процесу стала однією з країн, що зазнала нового руху населення, відмінного від тих рухів, що відбувались у минулому; нелегальна трудова міграція після цих нових рухів міграції стала вважатись однією з причин безробіття в Туреччині.

Проте немає точних та достатніх даних про нелегальну трудову міграцію, яка дуже зросла в останні роки. Тому нелегальна трудова міграція є фактом, розміри достеменно невідомі і можуть тільки прогнозуватись.

Незважаючи на це, щодо груп робочої сили можливо зробити таку оцінку: цей новий рух населення включає в себе достатньо гетерогенні групи з багатьох точок зору; щодо величини тіньового сектору ринку робочої сили, який є однією з причин прибуття до Туреччини нелегальних трудових мігрантів, то тут відіграють значну роль такі фактори, як війна на Близькому Сході, що відбувалась у 1980-х роках, криза в Перській затоці 1991 р., громадянські війни у деяких азіатських країнах, економічні кризи, що панують в Африці та Азії, розпад Радянського Союзу та Східного Блоку. Ці фактори примусили людей, що проживають в цих регіонах, масово або поодинокі емігрувати в більш безпечні регіони. У зв'язку з цим наша країна стала країною, що приймає емігрантів з Середнього Сходу, Східної Європи та деяких Азіатських

країн, стає для них притулком або служить транзитним шляхом в інші країни.

Ось деякі причини, з яких нелегальна трудова міграція віддає перевагу Туреччині:

— отримати турецьку візу або в'їхати до неї нелегально набагато легше порівняно з країнами Західної Європи.

— Туреччина вперше стала країною, яка приймає трудову міграцію; її державна адміністрація багато в чому не відповідає новим умовам.

Також важливим фактором є дешевизна життя в Туреччині порівняно з європейськими країнами, легкість проїзду до Туреччини та терпимість місцевого населення до іноземців. Адже в країнах Європейського Союзу разом із безробіттям зростає почуття ворожості до іноземців, які мають дозвіл на проживання та працевлаштування, та навіть до іноземців, які нещодавно набули місцевого громадянства; там частішають напади расистів, тоді як у Туреччині немає такого навіть при високому рівні безробіття.

Той факт, що Туреччина є мостом між Сходом та Європою, стає причиною хоч і тимчасового, але перебування та незаконного працевлаштування в Туреччині деяких іноземців, які вирушили в еміграцію, маючи на меті переїзд до Європейського Союзу.

Інша ж важлива причина, якій віддають перевагу у нашій країні ті, хто не має змоги проживати та працювати у власній країні з причини внутрішніх негараздів та воєн, є політична нестабільність у сусідніх країнах.

Іммігрантів до нашої країни можемо поділити на дві групи. Перша з них — це особи, що прибули до Туреччини з метою переїхати до європейських країн; друга — особи, які мають намір працювати та, заощадивши достатню суму грошей, повернутись на батьківщину. Проте до обох груп можуть входити особи, які, окрім незаконного працевлаштування, можуть здійснювати протизаконні дії та акти, такі як порушення державного кордону, контрабанда, поширення наркотиків. З огляду на це досить важко визначити кількість іноземних громадян, які незаконно проживають в Туреччині, та галузі їх діяльності.

В світлі цієї інформації іноземних нелегальних робітників, які перебувають в країні, можна розподілити на наступні категорії, про які вже йшлося раніше:

Іноземці, що перебувають з метою транзитного проїзду

Не зважаючи на те, що Туреччина з точки зору міжнародної міграції розцінюється як країна — джерело міграції, за останні роки ми бачимо тут різноманітні види міграції. Туреччина займає

важливу позицію при переході до Європи громадян Азії, Середнього Сходу та Африки. Мета людей, які усвідомлюючи всю небезпеку, прибувають до країни як легальними, так і нелегальними шляхами, — це використати нашу країну, яку вони вважають менш ризикованою, як міст для переходу до країн Європи, знайти притулок у них, або незаконно працевлаштуватися там. Отже, люди, що приїждять до нашої країни, — це ті люди, що діють задля мети встановити контакти з особами, які допоможуть у перетині кордону або при відсутності необхідних заощаджень працювати в Туреччині поки необхідна сума не буде забезпечена. Незважаючи на те, що важко остаточно визначити, з яких саме країн і в якій кількості прибувають іноземці з метою транзитного проїзду, їх загальну чисельність, цілі та терміни перебування, завдяки даним, які були отримані в результаті деяких досліджень, можливо отримати уявлення про загальних характер проблеми.

Особи, що прибули до нашої країни з метою працевлаштування

Більшість нелегальних трудових мігрантів — це особи, що прибули до нашої країни виключно з метою працевлаштування. Можна сказати, що більша частина цих осіб, зібравши достатню кількість грошей, повертаються на батьківщину.

2. Проблеми, які створюють в економіці нашої країни нелегальні трудові мігранти

Ось деякі з негативних впливів, які спричиняють нелегальні трудові мігранти на економічну структуру та систему соціального забезпечення нашої країни:

а) Спричинення нечесної конкуренції

Зниження собівартості продукції при виробництві в результаті найму нелегальних іноземних робітників стає причиною нечесної конкуренції. Проте нечесна конкуренція більше трапляється у малих та середніх підприємствах, які мають тенденцію залишатися в тіньовому секторі економіки, ніж у великих підприємствах, які перебувають під контролем. З цієї причини нелегальні іноземні робітники є конкурентами для місцевих робітників, які наймаються на роботу без страхування, особливо у середні та малі підприємства. Ця конкуренція діє як з точки зору їх готовності працювати за заробітну плату, яка є нижчою за мінімальну, та в надзвичайно поганих умовах, так і з точки зору їх кваліфікації.

б) Втрати в оподаткуванні та страхових внесках з причини тіньового працевлаштування

Тіньова економіка визначається як економічна діяльність, яка не фіксується відомими статистичними методами та не відображається у ВВП, здійснюється як законно, так і в супереч законодавству, та приносить прибуток повністю або частково без відома відповідних державних органів.

А тіньове працевлаштування, яке є важливим елементом тіньової економіки, означає, що люди, які працюють за щомісячну або щоденну плату, або працюють на себе, або вважаються неоплачуваними робітниками в сім'ї, або працівники, які працюють, але не беруть участі у зайнятості (діти-робітники), законно або незаконно, повністю або частково працюють без відома відповідних державних органів.

Тіньова економіка тісно пов'язана з тіньовим працевлаштуванням. Виробники незареєстрованої продукції або послуг та ті, що залишають їх поза державною реєстрацією, наймають на роботу незареєстрованих (тіньових) робітників. І хоча сьогодні в Туреччині і обов'язковим є працевлаштування в рамках соціального забезпечення та реєстрація, але за приблизними підрахунками 10,7 мільйонів осіб працюють без відповідної реєстрації.

Основні причини тіньового працевлаштування можна розташувати в такому порядку: несправедливий розподіл прибутків та бідність; переконання роботодавців, що фінансові зобов'язання роботодавця та застрахованої особи в Туреччині дуже обтяжливі; практика, яка завдає шкоди системі соціальної безпеки, така як часте прийняття законів про надання послуг у борг, які мають характер звільнення від сплати, та факт відсутності ефективного контролю.

Безсумнівно, однією з важливих причин тіньового працевлаштування, які перераховані вище, є нелегальна трудова міграція. Інформація про нелегальних іноземних робітників, кількість яких швидко зростає в останні роки, не повідомляється до органів соціальної безпеки з тієї причини, що їх робота заборонена законодавством, їх наймають за низьку платню, вони сприймаються деякими роботодавцями як елемент зниження вартості робочої сили. Іноземні робітники, кількість яких сягає мільйона осіб, відбирають у місцевих робітників, які мають реєстрацію і страховку, можливість відстоювати перед роботодавцями свою заробітну плату, спричиняють погіршення умов на ринку праці та стимулюють безробіття в нашій країні.

Крім того, в результаті найму нелегальних іноземних робітників зменшується сума сплачуваних податків та страхових внесків та зменшуються загальні надходження до державного бюджету, зазнає негативного впливу система соціального захисту, яка фінансується з державних джерел.

Окрім вищезазначеного, нелегальні трудові мігранти негативно впливають як на самих себе, так і на згуртованість іноземних та турецьких робітників.

Негативні впливи, які справляють на самих себе нелегальні іноземні робітники

Нелегальні іноземні робітники через свою трудову діяльність живуть та працюють зі страхом бути затриманим та депортованим. Через те, що нелегальні іноземні робітники надіються якомога швидше зібрати найбільше грошей та повернутись на батьківщину, вони погоджуються на найважчі умови праці. Ці особи, які не мають будь-яких соціальних гарантій, змушені працювати за низьку платню в поганих умовах та високому темпі. В разі нещасного випадку на виробництві або хвороби, через те, що вони не мають соціального страхування, вони позбавлені соціальних прав. Оскільки їх працевлаштування заборонене, вони не можуть стати членами професійної спілки.

Вони за законом не вважаються робітниками, так як працюють нелегально, і не можуть скористатися положеннями чинного законодавства, які захищають робітника. Вони навіть стикаються з великими проблемами при отримання платні, про яку вони домовились та яку заслужили по праву. Крім цього, ці робітники змушені проживати у кварталах на окраїнах міст, заїжджих дворах та прямо на робочих місцях.

Негативний вплив нелегальних іноземних робітників на згуртованість іноземних та турецьких робітників

На підприємствах, де разом працюють іноземні та турецькі робітники, навіть у випадках, коли серйозно порушуються права іноземних робітників, турецькі та іноземні робітники демонструють неоднакову реакцію. Іншими словами, нелегальні робітники не зробили і не роблять будь-якого внеску у справу розвитку солідарності та співробітництва між робітничими класами двох країн. Можливо навпаки, через те, що нелегальні іноземні робітники погоджуються зі своїм рабським становищем, мова може йти про реакцію турецьких робітників та реакцію іноземних нелегальних працівників, спрямовану проти цього. Нелегальні іноземні робітники не стали частиною робітничого класу нашої країни.

III. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

1. Пропозиції щодо розв'язання проблем, направлені на легальних іноземних робітників

а) Пропозиції щодо законодавства

Наші пропозиції можуть бути перераховані в такому порядку:

- Усунути практику, коли дозволи на працевлаштування видаються різними установами. Міністерство праці та соціального забезпечення повинне стати єдиним уповноваженим органом. Якщо наявна практика буде продовжуватись, то, коли ці установи будуть видавати дозволи на працевлаштування, потрібно забезпечити, щоб їхні критерії відповідали критеріям Міністерства.

- Необхідно законодавчо закріпити умови працевлаштування іноземців та галузі, де вони можуть працевлаштовуватись.

- Обмеження, які передбачаються в питаннях в'їзду до країни, подорожі нею та роботи іноземних працівників, повинні спиратись на критерії, які мають об'єктивні та правові підстави.

- Потрібно уникати практики, яка б могла спричинити наслідки у внутрішньому праві, які б могли завдати шкоди громадському устрою, могли б ускладнити охорону здоров'я та правопорядку, змінили б соціально-економічний баланс не на користь громадян країни.

- Потрібно ліквідувати ліберальні порядки, які застосовуються до іноземного персоналу, який наймають іноземні інвестори; цей персонал повинен підлягати тим же обмеженням, які є дійсними для інших іноземних робітників.

- При працевлаштуванні іноземних інженерів необхідно уникати практики, коли у видачі дозволу на працевлаштування не беруть участі Спілка палат турецьких інженерів та архітекторів та Рада з вищої освіти.

- Потрібно ліквідувати положення про необхідність бути громадянином Туреччини, щоб мати можливість бути засновником професійної спілки, яке суперечить Європейським соціальним умовам, та визнати за іноземними робітниками право на заснування професійної спілки.

б) Пропозиції щодо вирішення проблем при застосуванні (на практиці)

Наші пропозиції можуть бути перераховані в такому порядку:

- При розгляді, які проводитиме Міністерство праці та соціального забезпечення щодо видачі або подовження терміну дії

дозволу на працевлаштування, як передбачає Закон, потрібно забезпечити взяття до уваги змін секторальної, географічної та економічної кон'юнктури, положення на ринку праці, події у трудовому житті у зв'язку зі строком дозволу і проживання та працевлаштування іноземця, його трудового контракту або строком працевлаштування.

- Згідно з положенням Інструкції про застосування закону потрібно забезпечити регулярне надходження до Міністерства праці та соціального забезпечення звітів, які повинні готувати Турецька Ділова Рада.

- Потрібно, щоб Міністерство праці та соціального забезпечення публікувало статистичні дані, які йому передаються установами, які мають право на видачу дозволів на працевлаштування, та міністерствами і відомствами, які наймають на роботу іноземний персонал.

- Потрібно, усунувши бюрократичні перешкоди, мінімізувати затримки при видачі дозволів на працевлаштування.

2. Пропозиції щодо протидії нелегальній трудовій міграції

Без ефективної боротьби з тіньовою економікою в нашій країні, а значить і з тіньовим працевлаштуванням, неможливо отримати результат у боротьбі з нелегальною трудовою міграцією. В цьому питанні перш за все потрібна тверда позиція уряду щодо боротьби з тіньовим працевлаштуванням. Якщо буде забезпечена політична воля, яка є необхідною для боротьби з тіньовим працевлаштуванням, та якщо уряди будуть проводити неухильну політику з цього питання, то таким чином буде зроблено перший крок на шляху розв'язання цієї проблеми.

Уряди обов'язково повинні забезпечити участь професійних спілок у цьому процесі. Професійні спілки повинні проводити боротьбу проти тіньового працевлаштування та особливо проти нелегальної трудової міграції як власними силами, так і в співробітництві з контролюючими державними органами.

У звіті Європейської Комісії, який був підготовлений в результаті проведеного дослідження, пропонується для боротьби з тіньовим працевлаштуванням п'ять основних засобів. Ось вони:

- Введення більш суворих покарань.
- Координація та обмін інформацією між державними органами та установами при контролі підприємств.

- Зменшення таких фінансових зобов'язань роботодавців, як податки та страхові внески.

- Зменшення бюрократичних перешкод при відкритті підприємства, що стане заохочувальним фактором для реєстрації підприємства.

- Кампанії з інформування громадськості.

Європейська Комісія дійшла висновку, що потрібно одночасно застосовувати ці п'ять засобів, використання одного або кількох з наведених засобів не зменшить тіньового працевлаштування.

На жаль, наше законодавство обмежилось тільки призначенням покарання та його посиленням. Проте для ефективного подолання проблеми нелегального працевлаштування наряду з санкціями та покараннями потрібно одночасно практикувати також заходи, про які йшлося вище. Крім цього, борючись з нелегальною трудовою міграцією не можна допустити, щоб ця боротьба перетворилася на ксенофобію. В цьому питанні професійні спілки повинні взяти на себе провідну роль.

Література

1. BORATAV K., «Ekonomi ve Küreselleşme», **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme** (der. Işık Kansu), **KİGEM**, Ankara, 1996. (*Боратав К. «Економіка та глобалізація», Нова казка імперіалізму — глобалізація (упорядник Ишик Кансу). — Анкара: КІГЕМ, 1996.)*)

2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, Ankara, 2004. (Міністерство праці та соціального забезпечення, Тіньове працевлаштування та використання нелегальних трудових мігрантів. — Анкара, 2004.)

3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Yaşanan Sıkıntılar** (Yayımlanmamış çalışma), Ankara, 2006. (Міністерство праці та соціального забезпечення, Проблеми, що пов'язані з дозволами на працевлаштування іноземців (неопублікована праця). — Анкара, 2006.)

4. ÇİÇEKLİ B., **Yabancıların Çalışma İzinleri**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2004. (*Чічеклі Б. Дозволи на працевлаштування іноземців, Конфедерація професійних спілок роботодавців Туреччини. — Анкара, 2004.)*

5. ERDER S., «Uluslararası Göçte Yeni Eğilimler: Türkiye Göç Alan Ülke Mi?» **Mübeccel KIRAY İçin Yazılar**, Bağlam Yayınları, İstanbul

2000 (*Ердем С. «Нові тенденції у міжнародній міграції: Туреччина країна, що приймає іммігрантів?» Збірник статей на честь Мюбеджеля Кирая. — Стамбул: Баглам, 2000.*)

6. ILO, **Sosyal Diyalog Projesi : Kayıtdışı İstihdam**, ILO Yayınları, Ankara 2002. (ІЛО, Проект соціального діалогу: тіньове працевлаштування. — Анкара: ІЛО, 2002.)

7. ILO, «Küreselleşen Dünyada İşçi Göçü» (çev. Nuray Sancar), **Tes-İş Dergisi**, Ekim 2005, Ankara. (ІЛО, «Робоча міграція в світі, що глобалізується» (переклад Нурай Санджар), журнал «Тес-Іш», жовтень, 2005, Анкара.)

8. İÇDUYGU A., **Türkiye’de Kaçak Göç**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 2004. (Ічдуйгу А. Нелегальна міграція в Туреччині, Стамбул: Торгова палата Стамбулу, 2004.)

9. KIRAL H., **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları** (Yayımlanmamış çalışma). (Кирал, Х. Принципи працевлаштування іноземців в Туреччині (неопублікована праця).)

10. KOÇ Y., **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik**, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1999. (Коч Й. Нелегальна трудова міграція в Туреччині. — Анкара: Тюрк-Іш Егітім, 1999.)

11. KOÇ Y., **Kaçak İşçilikle Mücadele**, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 2000. (Коч Й. Боротьба з тіньовим працевлаштуванням. — Анкара: Тюрк-Іш Егітім, 2000.)

12. KONUKMAN A., «Türkiye’nin Üye Yapılacak Olsun yada Olmasın AB Nezdindeki Konumu Değişmiyor», **Yorum, Gazi Üniversitesi İİBF Yayını**, Ankara, 2005. (Конукман А. «Чи буде Туреччина членом ЄС чи не буде її положення в ЄС не змінюється» Коментар. — Анкара: Університет Газі, 2005.)

13. LORDOĞLU K. «Göçmen Emeğini Besleyen Koşullar; Enformellik, İşsizlik ve Uluslararası Rekabettir», **Tes-İş Dergisi**, Ekim 2005, Ankara. (Лордоглу К. «Сусіди, що підтримують працю іммігрантів; безробіття та міжнародна конкуренція», журнал Тес-Іш, жовтень 2005, Анкара.)

14. TMMOB (2005a), 26 Şubat 2005 Tarihli Basın Açıklaması, **www.tmmob.org.tr** (Спілка палат турецьких архітекторів та інженерів, прес-конференція від 26 лютого 2005 року, www.tmmob.org.tr)

15. TMMOB (2005b), 25 Mart 2005 Tarihli Basın Açıklaması, **www.tmmob.org.tr** (Спілка палат турецьких архітекторів та інженерів, прес-конференція від 25 березня 2005 року, www.tmmob.org.tr)

16. TOKGÖZ G., «Küreselleşme ve Kadın Emeğinin Göçü», **Türk-İş Dergisi**, Ankara, Mart-Nisan 2005. (Токгюз Г. «Глобалізація та міграція жіночої праці», журнал Тес-Іш, березень-квітень 2005, Анкара)

17. UN, **2004 Dünya Ekonomik ve Sosyal Araştırması: Uluslararası Göç** (çev.), **Tes-İş Dergisi**, Ankara, Ekim 2005. (ООН, Економічно-соціальне дослідження світу 2004: міжнародна міграція (переклад), журнал Тес-Іш, жовтень 2005, Анкара)